

Partizipationsforschung und Stadtplanung

Witten, Elfi

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Witten, E. (1978). Partizipationsforschung und Stadtplanung. In K. M. Bolte (Hrsg.), *Materialien aus der soziologischen Forschung: Verhandlungen des 18. Deutschen Soziologentages vom 28. September bis 1. Oktober 1976 in Bielefeld* (S. 79-101). Darmstadt: Luchterhand. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-137238>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Partizipationsforschung und Stadtplanung

Elfi Witten

Seit Mai 1974 arbeitet am Institut für Soziologie an der Freien Universität Berlin eine Projektgruppe von acht Soziologen und zwei Architekten und Stadtplanern über das Thema "Rezeption und Partizipation bei kommunaler Planung". Das Forschungsprojekt wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanziert und unter der Leitung von Prof. Dr. Theo Pirker durchgeführt.

Die Partizipationsforschung gewann in dem Maße an Bedeutung, wie die immer umfassenderen staatlichen Planungsaktivitäten und die mit ihnen angezielten und realisierten Veränderungen der Lebensbedingungen zum Gegenstand gesellschaftlicher Auseinandersetzungen wurden.

In den staatlichen Planungsinstanzen begann sich die Erkenntnis durchzusetzen, daß die Einbeziehung der in den beplanten Gebieten ansässigen Bevölkerung zur Effektivierung und Legitimation der staatlichen Maßnahmen beitragen könne.

Als beispielhaft für diese Einstellung, die sich in einem Teilbereich der Gesellschaft in den zeitweiligen Kurs der SPD unter dem Motto "Mehr Demokratie wagen" einfügt, sei hier der ehemalige Wohnungsbauminister Lauritz Lauritzen angeführt. Er verweist auf die Erfahrungen, die in den USA mit Stadtplanung ohne Bürgerbeteiligung gemacht worden sind: "Eine breit angelegte und kontroverse Diskussion entwickelte sich in den USA, wo soziale Spannungen und Konflikte im Zusammenhang mit städtebaulichen Maßnahmen besonders kraß hervortraten. Eine solche

krisenhafte Zuspitzung wurde bisher in Westeuropa vermieden. Dennoch wurde auch hier immer wieder die unzulängliche Beteiligung der Bürger bei Planungsentscheidungen deutlich" ¹⁾.

Neben der Intention nach Integration von Protestpotential drückt sich in der Forderung nach Partizipation der Bevölkerung von dieser Seite die Tatsache aus, daß die komplexen Planungsprozesse, die allmählich alle Lebensbereiche umfassen, von einer gesellschaftlichen Minderheit und ihren Fachleuten nicht mehr auf exklusive Weise bewältigt werden können, sondern eine Beteiligung der Bevölkerung an der Ausarbeitung der Pläne erforderlich ist, wenn Fehlplanungen vermieden werden sollen:

"Gleichzeitig wird das Risiko von Fehlinvestitionen immer größer, denn in unseren Städten massieren sich auf engstem Raum Milliardenwerte an öffentlichen und privaten Investitionen. Mit der Verdichtung wachsen die Planungsaufgaben überproportional, sie werden immer schwieriger und komplizierter. So gesehen wird die Demokratisierung in der Stadtplanung zu einem zwingenden Gebot der Rationalität" ²⁾ ...

"Der Planer muß erkennen lernen, daß er wichtige Informationsmittel nicht ausschöpft, wenn die Betroffenen, die vielleicht die besseren Experten sind, von der Planung ausgeschlossen bleiben" ³⁾.

Fehlplanungen aus Informationsmangel kennzeichnen das Problem jedoch nur vordergründig. Die zerstörerischen Folgen einer von kapitalorientierten und in sich widerstreitenden Wirtschaftsinteressen dominierten Kommunalplanung werden immer augenscheinlicher:

- Die Ersetzung alter Wohnhäuser durch Neubauten bringt den Baugesellschaften größeren Gewinn als Modernisierung und dient als Legitimation für immense Mieterhöhungen; die Kon-

zeption der Beseitigung ganzer Viertel durch Kahlschlag-sanierung ist durch diese Seite mit großem Durchsetzungspotential versehen;

- Haus- und Grundbesitzer verzögern durch ihre Weigerung, ihre Grundstücke den Sanierungsträgern zu übereignen, geplante Sanierungsmaßnahmen über Jahre hinaus⁴⁾ und schlagen riesige Spekulationsprofite heraus⁵⁾;
- gleichzeitig werden Investitionen zur Instandhaltung der Häuser innerhalb der Sanierungsgebiete mit Bekanntwerden des Sanierungsvorhabens eingestellt, so daß die Häuser über Jahre verrotten und Verslumungserscheinungen unübersehbar werden;
- Läden und kleinere Dienstleistungsbetriebe verlieren ihren Kundenstamm und müssen schließen.

Mit der Verslumung des Bezirks geht auch die Zerstörung der Sozialstruktur einher; die mobileren Teile der Bevölkerung wandern ab, der sozial schwache und überalterte Teil der Bevölkerung bleibt zurück und wird ergänzt durch solche sozialen Gruppen, die aufgrund materieller und gesellschaftlicher Unterprivilegiertheit immer schlechter werdende Lebensverhältnisse in Kauf nehmen müssen. Häufig handelt es sich hierbei um ausländische Arbeiter und ihre Familien.

Gesellschaftliche Planung und ihre Realisierung erfordert (logischerweise) einen gesamtgesellschaftlichen Handlungsträger und die materiellen Ressourcen in der Verfügungsgewalt dieses Handlungsträgers.

Die staatlichen Instanzen befinden sich nun in dem Dilemma, eine gesellschaftliche Planung verwirklichen zu müssen, deren

materielle Grundlagen sich in der Verfügungsgewalt widerstreitender privater Wirtschaftsinteressen befinden und die sich notwendigerweise auf keinen gesamtgesellschaftlichen Konsensus stützen kann. Der zentrale Stellenwert des Privateigentums an Produktionsmitteln und Grund und Boden für den Bestand unserer Gesellschaftsordnung bedingt, daß reale planmäßige Eingriffe zur Verwirklichung der proklamierten Ziele - Chancengleichheit und Verbesserung der Lebensbedingungen der Bevölkerung, Gewährleistung eines stetigen und harmonischen Wirtschaftswachstums - nicht einfach vollzogen werden, sondern die privaten Unternehmer und Haus- und Grundbesitzer durch Vorleistungen und Anreize zu einem bestimmten Verhalten stimuliert und animiert werden, wodurch Gedeih und Verderb auch kommunaler Planung letztendlich von den häufig gegeneinander laufenden Entscheidungen der Privateigentümer bestimmt werden.

Einzelne Unternehmen oder Wirtschaftszweige, die in der städtischen Wirtschaftsstruktur von zentraler Bedeutung sind und die Arbeitsplätze für einen großen Teil der ansässigen Bevölkerung stellen, können aufgrund ihrer wirtschaftlichen Macht die kommunalen, politischen und Verwaltungsinstanzen unter Druck setzen und bestimmte Leistungen unter Androhung der Betriebsverlagerung erzwingen oder Maßnahmen verhindern. Druck ist aber gemeinhin gar nicht vonnöten. Ein entscheidender Teil des kommunalen Finanzhaushalts rekrutiert sich aus den Gewerbesteuern. Um ihre ständig steigenden finanziellen Defizite zu tilgen, betreiben die Kommunen daher in erster Linie kapitalorientierte Buhl- und Werbepolitik in Form kostenloser Bereitstellung der für Industrie und Gewerbe erforderlichen Infrastruktur. Bevölkerungsorientierte soziale Infrastruktur wird deswegen vorrangig unter dem eingeschränkten Aspekt der Beschaffung und Erhaltung von Arbeitskraft hergestellt. Die kommunalen Lebensverhältnisse sollen so gestaltet werden, daß ein für die ansässige Wirtschaft quantitativ und qualitativ

passendes Arbeitskräftepotential zuwandert, ansässig bleibt oder sich aufgrund entsprechender Ausbildungsmöglichkeiten herausbilden kann.

Auch die Beteiligung der Kommunen an der Einkommenssteuer durch die Gemeindefinanzreform schafft hier keine günstigeren Bedingungen für die Mehrzahl der arbeitenden Bevölkerung, sondern lenkt das Augenmerk der Kommunen vor allem auf die hohen Einkommensschichten.

Darüber hinaus bedeutet das Postulat antizyklischer kommunaler Investitionspolitik, daß strukturell notwendige und stetige Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensverhältnisse der Bevölkerung den Schwankungen der privatwirtschaftlichen Entwicklung unterworfen werden. Die direkte Einflußnahme von privaten Wirtschaftsinteressen ist darüber hinaus über den öffentlich-rechtlichen Status "als Träger öffentlicher Belange" und deren gesetzlich verankerter Einbeziehung in die Planung gewährleistet.

So waren die Industrie- und Handelskammer sowie die Handwerkskammer an der Westberliner Sanierungsplanung beteiligt:

- An der Festlegung der Sanierungsflächen⁶⁾,
- an der Aufstellung des Bebauungsplans⁷⁾,
- an der Ausarbeitung des Flächennutzungsplans⁸⁾,
- an der Aufstellung von Programmen zur Neugestaltung von Sanierungsgebieten⁹⁾,
- an der Ausarbeitung zahlreicher Richtlinien, Verordnungen und Gesetze zur Sanierung¹⁰⁾.

Als Gesellschafter bei der Gewerbesiedlungs GmbH fungieren IHK und Handwerkskammer auch als Sanierungsträger¹¹⁾. Die IHK äußert sich demnach zufrieden über die erfolgreiche Zusammenarbeit mit den staatlichen Planungsinstanzen und über den engen Kontakt zu den bezirklichen Stadtplanungsämtern¹²⁾.

Die faktische Partizipation durch Industrie und Wirtschaft geht weit über ihre gesetzlich eingeräumten Rechte hinaus. Diese Rechte sind vielmehr als Resultat ihrer umfassenden Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen überhaupt zu verstehen¹³⁾. Die Beschränktheit der der "Öffentlichkeit" oder der Bevölkerung eingeräumten Partizipationsrechte waren für Industrie und Wirtschaft stets offensichtlich und für das eigene Verhalten nicht maßgeblich. Zu Beginn der Westberliner Sanierung war diesbezüglich nach dem Bundesbaugesetz nur die Öffentliche Auslegung des Bebauungsplans vorgesehen. Die IHK äußert dazu: "Zwar sieht das geschilderte Verfahren die Mitwirkung des Einzelnen erst in einem verhältnismäßig späten Stadium vor, aber der Gewerbetreibende sollte nicht auf die Öffentliche Auslegung eines Bebauungsplanes warten, sondern sich vielmehr von Zeit zu Zeit beim Amt für Stadtplanung des zuständigen Bezirks vergewissern, ob und welche planerischen Neuordnungen vorgesehen sind. Die IKH, die hier eng mit der Handwerkskammer zusammenarbeitet, bemüht sich bereits im Stadium des Entwurfs darum, daß Gesichtspunkte, die für Betriebe wichtig sind, berücksichtigt werden. Erfahrungsgemäß ist es bei Beginn der Planung leichter möglich, Bedürfnisse der Wirtschaft zur Geltung zu bringen, als nach Öffentlicher Auslegung solcher Pläne, die bereits aufgestellt wurden, bevor die Kammern dabei mitwirkten. Die IHK würde es deshalb begrüßen, wenn betroffene Unternehmen sie rechtzeitig unterrichteten.

Im Jahre 1964 war es in zunehmendem Maße möglich, die Wünsche solcher Unternehmer, soweit sie mit den Erfordernissen des Allgemeinwohls in Einklang gebracht werden konnten, in den Planungen zu berücksichtigen¹⁴⁾.

Nun läßt sich das Allgemeinwohl aber beliebig reklamieren, solange nur ein Teil der Allgemeinheit für das Wohl eintreten kann. Die Erfordernisse des Allgemeinwohls müssen sich als

solche erst durch die Forderungen der Allgemeinheit nach Wohl erweisen. Die Erweiterung der Bevölkerungspartizipation durch das Städtebauförderungsgesetz soll als ein Schritt in diese Richtung interpretiert werden. Bei den im Städtebauförderungsgesetz vorgesehenen Anhörungen (Erörterungen) und Befragungen werden Wünsche und Vorstellungen der in den zur Sanierung vorgesehenen Gebieten ansässigen Bürger festgestellt. Diese müssen laut Gesetz bei der Planung berücksichtigt werden.

Die Art der Einbeziehung der Bürgermeinungen in die Planung bleibt aber dem Planungsträger überlassen. Letztlich entscheidet er, was legitime - dem Allgemeinwohl entsprechende oder illegitime Partialinteressen sind. Außerdem sind die Bewohner bezüglich ihrer Informationen und Bewertungskriterien der Planung weitgehend von den Vorgaben der Ausrichter dieser Erörterungen oder Befragungen abhängig. Gehen wir aber von den besten Bemühungen aus. Das Stadtplanungsamt im Bezirk Kreuzberg, unserem Untersuchungsfeld, führte im Sommer 1974 für das Sanierungsgebiet Kreuzberg Süd mit sehr viel Überlegung und Mühe Erörterungsveranstaltungen durch, zu denen vorher eine Broschüre verteilt worden war und die Bewohner einzelner zur Sanierung - sprich Abriß - vorgesehener Straßenzüge schriftlich eingeladen worden waren. Es wurde ihnen gesagt, daß vor der endgültigen Festlegung des Flächennutzungsplans ihre Meinung gehört werden müsse und entsprechende Änderungen möglich seien. Die geplante Neugestaltung des Viertels wurde anhand eines für diese Zwecke didaktisch hervorragend entworfenen Modells Kreuzbergs demonstriert.

Dennoch wurde hier die Problematik der Bürgerbeteiligung nach dem Prinzip der sogenannten Betroffenheit augenscheinlich:

1. Die Sanierungsplanung geht in ihren Ausmaßen weit über die unmittelbare räumlich-soziale Umgebung eines Individuums und

die Sphäre der sinnlichen Wahrnehmung hinaus und umfaßt technisch-planerische, ökonomische, politische und soziale Aspekte. Diese Komplexität des Planungsprozesses kann vom Individuum nicht spontan und unvermittelt erfaßt werden. Die Erläuterungen der Planungsinstanzen, auf die die Betroffenen angewiesen sind, sind in keiner Weise geeignet, diese Zusammenhänge deutlich zu machen. Die gegenteilige Tendenz läßt sich feststellen: Der baulich-technische Aspekt wird von den ökonomischen, politischen und sozialen Inhalten der Planung getrennt und in einer sprachlichen und gegenständlichen Form in den Vordergrund gestellt, die alle Aufmerksamkeit der Betroffenen auf diesen Aspekt der Planung lenkt, der am weitesten von ihren existentiellen Interessen abgehoben ist und den sie aus ihrem eigenen Erfahrungsschatz heraus am wenigsten beurteilen können.

2. Die Langfristigkeit der Sanierungsplanung steht im Widerspruch zur beschränkten und relativ kurzfristigen Planbarkeit der individuellen bzw. Familienperspektive. Eine typische Frage, wie sie von seiten des Kreuzberger Bezirksamts bei den Erörterungsveranstaltungen an die geladenen Bewohner gerichtet wurde, ob man in vier oder sechs Jahren in diesen oder jenen Neubau umziehen wolle, kann aufgrund der relativen sozialen Unsicherheit kaum beantwortet, geschweige denn entschieden werden. Das In-Beziehung-Setzen der eigenen individuellen Perspektive zur Planung wird von Faktoren bestimmt, die nicht unmittelbar mit der Sanierungsplanung zusammenhängen, z.B. der Sicherheit der Arbeitsplätze, der allgemeinen wirtschaftlichen Situation, Inflation, Teuerung etc.

Die Planungen in den einzelnen gesellschaftlichen Teilbereichen sind von unterschiedlicher Verbindlichkeit und bisher nicht integriert. Gäbe es eine Wirtschaftsplanung, durch die die zentralen materiellen Existenzbedingungen der Einzelnen über Jahre hinaus gesichert und überschaubar wären, ließe sich die persönliche Perspektive eher zur Sanierungsplanung in Beziehung setzen.

Die Partizipationsmodelle, die eine Einbeziehung der Betroffenen schon zu einem früheren Zeitpunkt vorsehen, als es bisher der Fall war, werden aufgrund der oben genannten Zusammenhänge mit dem Problem konfrontiert, daß eine Planung mit einem geringen Aktualitätsgrad von den Betroffenen in der Tendenz in weit geringerem Maße für wichtig erachtet wird als aufgrund ihrer Konsequenzen vielleicht angebracht wäre. Die zeitliche Distanz zur Realisation der Planung erschwert für die Betroffenen die Auseinandersetzung mit den projizierten Veränderungen.

3. Die Ungleichzeitigkeit, mangelnde Koordinierung und unterschiedliche Verbindlichkeit staatlicher Planung geht einher mit der Diskussion der Planungskompetenzen. Sie basiert zwar auf einer realen Arbeitsteilung, erschwert aber den Gang der Planung zu durchschauen und kann manipulativ genutzt werden, indem Verantwortung für bestimmte Maßnahmen anderen, höheren Instanzen zugeschoben wird. So können die bezirklichen Planungsinstitutionen bei Kritik von seiten der Bevölkerung auf die übergeordneten Kompetenzen des Senats und Abgeordnetenhauses und bei Fragen nach der Entwicklung des Mietpreises auf die wirtschaftliche Entwicklung allgemein und in Einzelfällen auf die Sanierungsträger oder Sozialämter verweisen. Wir haben hier also "bürgernahe" relativ machtlose dezentrale Verwaltungen und "bürgerferne" zentrale Entscheidungsinstanzen.

4. Kommunale Planung insgesamt ist in abnehmendem Maße eine Angelegenheit, die sich allein im Rahmen der kommunalen Kompetenzen bewegt. Seit Ende der 60er Jahre werden Anstrengungen unternommen, ein Planungssystem zu entwickeln, in dem Raumordnungs-, Regional- und Kommunalplanung integriert werden sollen und deren Entscheidungsebenen sich hierarchisch vom Bund zur Kommune gliedern. Die kommunale Selbstverwaltung wird dabei erheblich eingeschränkt. Diese überlokalen Zusammenhänge realisieren sich zur Zeit über die kommunale mittelfristige

Finanzplanung, über sachgebundene Zuweisungen von Land und Bund, über Auflagen über Zeit und Höhe kommunaler Konjunkturrücklagen, Rahmenpläne und anderes zwar noch nicht so stringent wie vorgesehen, werden aber mit der Zeit an Bedeutung gewinnen. Die Partizipation nach dem Kriterium der sogenannten Betroffenheit setzt also auf einer Ebene an, die den eigentlichen Entscheidungsebenen nachgelagert ist, auf der nur noch "die Spitze des Eisbergs" etwas umgeformt werden kann.

5. Und - um schließlich wieder zum Ausgangspunkt der Ausführungen zurückzukehren - welche Durchsetzungschancen haben Bürger, die mehr oder weniger spontan einzig nach dem äußerst schwammigen Kriterium der Sanierungsbetroffenheit zusammengeführt werden, gegen organisierte Wirtschaftsinteressen, die mit Hilfe ihres politischen Einflusses, ihrer wirtschaftlichen Macht, ihrer Beziehungen und Planungsspezialisten Milliardenwerte durch die Planung zu verteidigen und zu gewinnen haben?

Angesichts der oben genannten Charakteristika der Planung - ihrer Komplexität und Langfristigkeit, der Undurchschaubarkeit der Planungskompetenzenstruktur, der Tendenz zur Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen, der überlokalen Abhängigkeiten der Kommunalplanung und vor allem angesichts der Dominanz wohlorganisierter privater, gewinnorientierter Wirtschaftsinteressen müssen Form und Inhalt effektiver Partizipation der Bevölkerung im Sinne einer demokratischen Kontrolle und Mitbestimmung bei der Sanierung und Stadtplanung folgenden Kriterien gerecht werden:

- Die Komplexität des Planungsprozesses erfordert Fachverstand, der für die Partizipation der Bevölkerung verfügbar sein muß;
- die Langfristigkeit der Planung erfordert eine organisierte Form der Partizipation, die eine Interessenvertretung der Bevölkerung insgesamt zu einem Zeitpunkt ermöglicht, der weit

vor den ersten spürbaren Auswirkungen der Planung liegt und nicht das subjektive Engagement der Bevölkerung in den Sanierungsgebieten zur notwendigen Voraussetzung hat;

- die tendenzielle Hierarchisierung der Planungskompetenzen erfordert eine solche Form der Partizipation, die diese Hierarchisierung transparent macht und an den wirklichen Entscheidungsebenen ansetzt;
- die überlokalen Abhängigkeiten der Kommunalplanung erfordern eine überlokale letztlich gesamtgesellschaftliche Form der Partizipation
- und schließlich erfordern die mächtigen, organisierten Kapitalinteressen eine organisierte Partizipation, deren Basis in der Bevölkerung breit genug ist, um der Legitimität der formulierten Interessen in der politischen Auseinandersetzung Glaubwürdigkeit und Gewicht verleihen zu können und die einen relevanten Teil der arbeitenden Bevölkerung repräsentiert, die aufgrund ihrer hervorragenden Stellung im gesellschaftlichen Produktionsprozeß allein eine adäquate wirtschaftliche Gegenmacht entfalten und den Bevölkerungsinteressen die notwendige Durchsetzungskraft verleihen kann. Schließlich muß diese organisierte Partizipation der Bevölkerung institutionalisiert und mit eben solchen Rechten versehen werden, wie sie die Interessenverbände der Unternehmer und Haus- und Grundbesitzer schon lange besitzen.

Eine wesentliche Aufgabe der Partizipationsforschung besteht darin herauszufinden, wie weit Bewußtsein und Verhalten der Bevölkerung sowie die strukturell-gesellschaftlichen Verhältnisse Ansätze zur Realisierung der oben charakterisierten Partizipation beinhalten.

Bei der Frage nach dem Partizipationspotential der Bevölkerung sind demnach zwei Gesichtspunkte zu beachten:

1. Der Begriff des Partizipationspotentials umfaßt nicht ein-

fach eine Summe von Individuen mit einer bestimmten, für die Partizipation notwendigen Bewußtseinsqualität, sondern reflektiert die Individuen zugleich in ihrer Einbettung in bestimmte soziale Beziehungen, Organisationen und strukturell-gesellschaftliche Abhängigkeiten, die in ihrer Konstellation mit einer gegebenen, bestimmten Bewußtseinsqualität die Handlungsfähigkeit der Individuen bestimmen.

2. Soziale Strukturen wirken nicht nur als objektive Handlungsdeterminanten der Individuen. Sie besitzen teilweise auch eine eigene Handlungsfähigkeit, so daß man von gesellschaftlichen oder kollektiven Subjekten sprechen kann, die zwar nicht unabhängig von den Individuen sind, die von diesen aber nur kollektiv beeinflußt werden können. Diese gesellschaftlichen Subjekte, z.B. Organisationen, können ebenfalls Teil des Partizipationspotentials sein¹⁵⁾.

Das Projekt "Rezeption und Partizipation bei kommunaler Planung" leistete einen Beitrag zur Klärung dieser Frage durch seine Untersuchungen im Westberliner Bezirk Kreuzberg, einem traditionellen Arbeiterbezirk, der seit 1963 Gegenstand der Sanierungs- und Stadtplanung ist und der im Hinblick auf städteplanerische Aktivitäten in sehr divergierende Regionen aufgeteilt werden kann. Kreuzberg besitzt ein großes Sanierungsgebiet, Wiederaufbaugebiete, Sanierungsverdachtsgebiete, intakte Altbauregionen, problematische und nicht mehr intakte Altbauregionen, die bisher nicht für eine Sanierung vorgesehen sind.

Es wurden dort Individualdaten mittels einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung von 793 Interviews und einer Sonderbefragung von 50 Umsetzmietern erhoben. Ferner wurden Daten gesammelt über die ökonomische, bauliche und Sozialstruktur, über die Wohnqualität, den Stand der Sanierungsmaßnahmen und die informale soziale Struktur Kreuzbergs, die aus der Analyse der amtlichen Statistik, dem Kartenmaterial, aus Expertenge-

sprächen und eigener systematischer Erfassung potentieller Kommunikationszentren gewonnen wurden und eine Aufteilung Kreuzbergs nach unterschiedlichen Regionen ermöglichten, die auch bei der Stichprobenziehung für die Befragung berücksichtigt wurden¹⁶⁾.

Ein wesentlicher Aspekt der sozialen Regionalisierung ist in dem Versuch zu sehen, den Begriff der Betroffenheit zu operationalisieren und seine Bedeutsamkeit für die Partizipation der Bevölkerung einer empirischen Überprüfung zu unterziehen. Der Begriff der Betroffenheit besitzt in der theoretischen Partizipationsdebatte einen zentralen Stellenwert, seit C. Offe und andere die Disparitätenthese entwickelten, die für den Bereich der Stadtplanung beinhaltet, daß unabhängig von Klassen- und Schichtunterschieden und der materiellen Situation insgesamt die gemeinsame, gleichartige Betroffenheit durch bestimmte städteplanerische Aktivitäten die bedeutsamste Grundlage für kollektives Verhalten gegenüber der Stadtplanung sei¹⁷⁾. Diese Überlegungen waren und sind auch Ausgangspunkt für eine theoretische Legitimierung und Einschätzung von Bürgerinitiativen, die bis hin zu den neuesten Veröffentlichungen zumeist als effektivste Form der Bürgerbeteiligung angesehen werden.

Die Unzulässigkeit, Partizipationsforschung auf den Aspekt der Einbeziehung der unmittelbar Betroffenen zu reduzieren, wurde bereits anhand der gesellschaftlichen Strukturbedingungen des Planungsprozesses nachgewiesen. Dennoch ist dieser Aspekt als ein Element des Partizipationspotentials interessant.

Aufgrund der sozialen Regionalisierung lassen sich verschiedene Grade der Sanierungsbetroffenheit unterscheiden, wobei als unmittelbar betroffen die in den Sanierungsgebieten ansässige Bevölkerung verstanden werden kann. Darüber hinaus operationalisierten wir den Begriff der unmittelbaren Betroffenheit im Fragebogen mit "Verlust der Wohnung, des Arbeits-

platzes und/oder des Ladens durch die Sanierung" und interviewten gesonderte Umsetzmieter, die aufgrund der Sanierung ihre alte Wohnung verlassen mußten, aber innerhalb Kreuzbergs eine neue angeboten bekommen haben¹⁸⁾.

Unsere Daten widerlegen die These von der Gleichartigkeit der Betroffenheit verschiedener Bevölkerungsteile ungeachtet der Unterschiede ihrer sozialen Lage. Als von der Sanierung unmittelbar Betroffene erweisen sich vor allem solche Personengruppen, die aufgrund ihrer ökonomischen Lage, ihres Alters und ihrer Familiengröße eine geringe Chance für eine individuelle Lösung der mit der Planung auf sie zukommenden persönlichen Probleme besitzen, also ungenügend mobil sind und so teilweise Opfer einer erzwungenen Mobilität werden. Der mobilere Teil der Bevölkerung hat die Sanierungsgebiete lange Zeit vor dem Beginn der eigentlichen Sanierungsmaßnahmen verlassen. Objektiv feststellbare Betroffenheit im oben dargelegten Sinne steht also in einem engen Zusammenhang mit solchen Variablen, die auch unabhängig von der Planung unterprivilegierte soziale Gruppen kennzeichnen.

Subjektive Betroffenheit, vor allem eine kritische Haltung gegenüber der Sanierung steht dagegen nicht in einem unmittelbaren Verhältnis zur auszumachenden objektiven Betroffenheit, sondern vermittelt sich stark über grundsätzliche Einstellungen gegenüber dem Staat und der Gesellschaft, die ihre Entsprechung in bestimmten Aktivitätserfahrungen und -einstellungen sowie Organisationsorientierungen finden.

Eine kritische Rezeption der Planung und Partizipationsbereitschaft steht auch in keinem direkten Abhängigkeitsverhältnis zur Klassen- und Schichtzugehörigkeit. Über die Klasse der Kapitalisten können hier keine statistisch relevanten Aussagen gemacht werden, da nach unserer Befragung höchstens drei Personen dazu gezählt werden können. Eine Differenzierung der

Berufstätigen nach Produktionszweig, Betriebsgröße, Berufsstatus, Ausbildungsgrad und Einkommenshöhe ergab hinsichtlich einer kritischen Rezeption der Sanierung und Aufgeschlossenheit gegenüber spontanen und organisierten Aktivitäten zur Interessenvertretung bei der Stadtplanung stärkere Ausprägungen bei den Arbeitern im Vergleich zu den Angestellten, bei den Berufstätigen in Großbetrieben im Vergleich zu denen in Kleinbetrieben, bei den Berufstätigen im Öffentlichen Dienst im Vergleich zu denen im privaten Sektor; es handelt sich dabei um Unterschiede, deren statistische Relevanz noch nicht genügend gesichert ist, die aber teilweise in anderen empirischen Untersuchungen zum politischen Bewußtsein als wichtig bestätigt werden.

Als äußerst bedeutsam erweisen sich die Erfahrungen mit Aktivitäten zur Interessenvertretung im Beruf. Die Befragten mit Arbeitskämpferfahrungen sind Partizipationsaktivitäten im Bereich der Stadtplanung gegenüber aufgeschlossener und haben sich daran selbst in stärkerem Maße beteiligt als Befragte ohne Arbeitskämpferfahrungen. Die positive Haltung gegenüber diesen Aktivitäten und die Beteiligung daran ist dabei umso stärker ausgeprägt, desto umfassender die Erfahrungen der Berufstätigen mit der Vertretung und Durchsetzung ihrer Interessen im Beruf sind. Dasselbe gilt auch für den organisatorischen Aspekt dieser Seite: Mitglieder betrieblicher Mitbestimmungsorgane und Gewerkschaftsmitglieder sind - proportional auch zu ihrem Aktivitätsgrad innerhalb der Gewerkschaft - bei Problemen der Stadtplanung und Sanierung in stärkerem Maße aktiv geworden und solchen Aktivitäten gegenüber positiver eingestellt als unorganisierte Berufstätige.

Das betriebliche Partizipationspotential geht also eindeutig als positiver Faktor in das Partizipationspotential bei Sanierung und Stadtplanung ein. In der Gruppe der Nichtberufstätigen ergibt sich eine sehr starke Polarisierung zwischen

der in Ausbildung befindlichen Jugend und den Rentnern. Die Jugend insgesamt - sowohl die berufstätige als auch die in Ausbildung befindliche - erweist sich als der Teil der Kreuzberger Bevölkerung, der dem Staat und der Gesellschaft am kritischsten gegenübersteht, der die Kreuzberger Sanierung entsprechend beurteilt und bei Problemen der Sanierung und Stadtplanung am stärksten aktiv geworden ist. Die Probleme des Ausbildungssektors und die daraus resultierenden jahrelangen Auseinandersetzungen scheinen hier ihren Niederschlag zu finden. Ebenso wie in der Berufssphäre zeigt es sich, daß die Beteiligung an den Auseinandersetzungen und Interessenkonflikten innerhalb eines gesellschaftlichen Teilbereichs die Einsicht in die Zusammenhänge und Widersprüche der Gesellschaft insgesamt fördert. Besonders die Erfahrung der gemeinsamen Interessenvertretung der Berufstätigen und Auszubildenden ist eine positive Voraussetzung zur Partizipation im Bereich der Sanierung und Stadtplanung¹⁹⁾.

Unsere Ergebnisse bestätigen für den Gegenstandsbereich unserer Untersuchung die allgemeine Erkenntnis - und das möchte ich besonders hervorheben -, daß zwischen der Praktizierung von Demokratie und der Ausweitung des demokratischen Potentials unserer Gesellschaft eine enge Wechselwirkung besteht.

Die Bedeutsamkeit des Organisationsaspekts für das Partizipationspotential wurde bereits angedeutet. Wie weit können spontane Zusammenschlüsse, Vereine, Parteien und Gewerkschaften als Teil des Partizipationspotentials der Bevölkerung bezeichnet werden? Gesellige Vereine, spontane Zusammenschlüsse, die meist lokal gebunden sind, können in das Partizipationspotential eingehen, wenn sie sich von den negativen Auswirkungen der Stadtplanung als betroffen erfahren. Sie werden zum Element der spontanen Organisation, bleiben aber als gesellschaftliches Subjekt für die Planungsentscheidungen relativ unbedeutsam. Obwohl die Handlungsmöglichkeiten solcher Organisationen be-

grenzt sind, sind sie doch für die Herausbildung von Partizipationspotential wichtig, weil die Aktivitätserfahrungen auch die Erfahrungen dieser Begrenztheit vermitteln.

Die Haltung der in den Parlamenten vertretenen großen Parteien zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer, um die es auch im Bereich der Sanierung und Stadtplanung geht, ist von dem Selbstverständnis als Volks- und Wahlparteien gekennzeichnet, die möglichst alle in der Gesellschaft vorhandenen Interessen zugleich repräsentieren wollen und sich von daher in der Frage der Mitbestimmung auch den Unternehmern verpflichtet fühlen.

Die sozialistisch orientierten Parteien außerhalb der Parlamente verstehen sich zwar als spezifische Interessenvertretung für die arbeitende Bevölkerung, sind aber in der Frage der Mitbestimmung völlig uneinheitlich und gegensätzlich und von zu geringem Einfluß, als daß sie als Organisation gegenwärtig eine tragende Rolle bei der Durchsetzung der Mitbestimmung bei Sanierung und Stadtplanung spielen könnten.

Als relevanter gesellschaftlicher Kraft kommt daher besonderer Stellenwert den Gewerkschaften zu, die ihr Selbstverständnis aus der Interessenvertretung der arbeitenden Bevölkerung definieren und als solche schon eine lange Tradition im Produktionsbereich besitzen. Bei ihnen zeigt sich verstärkt die Tendenz, Forderungen der arbeitenden Bevölkerung auch im Reproduktionsbereich durchzusetzen. So sind die Gewerkschaften auch die einzigen Organisationen, die mit ihrer Konzeption der Wirtschafts- und Sozialräte eine gesamtgesellschaftliche Mitbestimmungskonzeption entwickelt haben, die den Bereich der Stadt- und Sanierungsplanung einschließt und zugleich den Zusammenhang mit anderen Teilplanungen herstellt. Die Wirtschafts- und Sozialräte sollen entsprechend den zentralen Planungsebenen auf Bundes-, Länder- und Regionalebene gebildet werden, halbpäritätisch besetzt mit Vertretern der arbeitenden Bevölkerung

und Vertretern der Kapitaleseite. Die staatlichen Planungsinstanzen sollen ihnen gegenüber informations- und rechen-schaftspflichtig sein. Die Wirtschafts- und Sozialräte werden als Ergänzung des parlamentarischen Systems verstanden und sind wesentlich beteiligt an der Entscheidungsfindung bei wirtschaftlichen und sozialen staatlichen Aktivitäten²⁰⁾. Sie übernehmen eine Vielzahl von Aufgaben, die heute allein von der Industrie- und Handelskammer sowie der Handwerkskammer wahrgenommen werden (und kommen von ihrer Zusammensetzung der Vertretung von Allgemeinwohl schon näher als diese).

Die Konzeption der Wirtschafts- und Sozialräte ist bisher die einzige Partizipationskonzeption, die die Rahmenbedingungen von Planung in unserer Gesellschaft hinreichend berücksichtigt und zugleich über gewisse Durchsetzungschancen verfügt²¹⁾. Diese sind weitgehend von der aktiven Unterstützung der organisierten Mitglieder und eines relevanten Teils der übrigen Bevölkerung abhängig. Darüber hinaus ist eine Verbindung dieser Form der institutionalisierten Partizipation mit eher spontanen oder punktuellen Partizipationsansätzen wie Bürgerinitiativen oder Betroffenenbeteiligung notwendig, um einer bürokratischen Erstarrung der Mitbestimmungsinstitutionen entgegenzuwirken.

Die Realisierung einer Mitbestimmungsinstitution, wie sie die Wirtschafts- und Sozialräte darstellen, wäre also nicht zuletzt von der Unterstützung durch spontane oder regional organisierte Partizipationsbestrebungen abhängig. Diesen wiederum könnte eine solche Mitbestimmungsinstitution eine Perspektive eröffnen, die weit über ihren jetzigen Wirkungskreis hinausgeht²²⁾.

Unsere Ergebnisse zeigen, daß spontane Zusammenschlüsse Betroffener, Bürgerinitiativen und Mieterverbände - also alle Arten von Selbstorganisation - am häufigsten als beste In-

teressenvertretung bei Sanierung und Stadtplanung angesehen werden. Dies erklärt sich einerseits daraus, daß diese Form der Partizipation andere Formen nicht ausschließt, sondern als ein gemeinsamer Nenner aller Arten von Partizipation angesehen werden kann. So werden diese Ansätze gerade von den Befragten aktiv unterstützt, die in Parteien oder Gewerkschaften organisiert sind.

Andererseits wird aber auch das starke Mißtrauen gegenüber den planungsverantwortlichen Institutionen und gegenüber einer Interessenvertretung durch Organisationen in ihrer jetzigen Gestalt deutlich.

Die Institutionen des parlamentarischen Systems und die politischen Parteien werden nur von einem geringen Prozentsatz der Befragten als diejenigen Institutionen akzeptiert, die sich am besten für die Interessen der Bevölkerung bei der Sanierung und Stadtplanung einsetzen²³⁾. Auch die Gewerkschaften werden nur von einem geringen Prozentsatz genannt. Darin wird deutlich, daß die genannten Institutionen und Organisationen es bisher nicht verstanden haben, die Bevölkerung entweder von der eigenen Planungspraxis zu überzeugen oder für die Bevölkerung augenscheinlich bessere Planungsalternativen zu entwickeln und vor allem die Bevölkerung in die Ausarbeitung der kommunalpolitischen Vorstellungen einzubeziehen und ihr dadurch die Möglichkeit zu geben, das Mißtrauen gegen Fremdbestimmung durch undurchsichtige Organisationsbürokratien oder eigensüchtige Organisationsinteressen auf seinen realen Gehalt hin zu überprüfen. Dies gilt auch für die Gewerkschaften.

Allerdings muß man dabei in Rechnung stellen, daß die staatlichen Institutionen und politischen Parteien seit jeher quasi dazu da sind, Kommunalpolitik zu betreiben. Die Gewerkschaften dagegen haben sich diesen Bereich erst seit kurzer Zeit als Feld

der Interessenvertretung der arbeitenden Bevölkerung erschlossen. Aus unserer Befragung geht hervor, daß etwa die Hälfte der Bevölkerung ein stärkeres Engagement der Gewerkschaften im Bereich der Sanierung und Stadtplanung für wünschenswert hält.

Anmerkungen

- 1) Lauritzen, L.: Planung und Planungskontrolle in der Demokratie, in: Mehr Demokratie im Städtebau; hrsg. v. L. Lauritzen, Hannover 1972, S. 7
- 2) Lauritzen, a.a.O., S. 15
- 3) Lauritzen, a.a.O., S. 23
- 4) Wesentlich aus diesem Grund ist das 1. Stadterneuerungsprogramm für Westberlin um mehr als 10 Jahre überzogen worden.
- 5) Vgl. z.B. Vogel, H.J.: Rettet unsere Städte jetzt, in: Neue Schriften des Deutschen Städtetags, Heft 28, Köln 1971, S. 78 ff.
- 6) Jahresbericht der IHK Berlin 1963, S. 362
- 7) Jahresbericht der IHK Berlin 1964, S. 343
- 8) Jahresbericht der IHK Berlin 1965, S. 274, 344
- 9) Jahresbericht der IHK Berlin 1966, S. 306
- 10) Jahresbericht der IHK Berlin 1967, S. 302; die IHK erwähnt in ihren Jahresberichten die Mitwirkung an folgenden Richtlinien, Verordnungen u.ä.: Berliner Sanierungsrichtlinien 1962, Baunutzungsverordnung, Neufassung der Verwaltungsvorschriften zur Sanierung 1963, Sanierungsrichtlinien 1967, Allgemeine Anweisungen für die Durchführung von Hilfsmaßnahmen für Räumungsbetroffene 1970.
- 11) Jahresbericht der IHK Berlin 1965, S. 278
- 12) Jahresbericht der IHK Berlin 1963, S. 359
- 13) Jahresbericht der IHK Berlin 1967, S. 302
- 14) Jahresbericht der IHK Berlin 1964, S. 343
- 15) Die sozialen Beziehungen, Organisationen und gesellschaftlichen Strukturen gehen einerseits als objektive Handlungsdeterminanten und andererseits als subjektive Handlungsträger in das Partizipationspotential ein. Sie gehören einerseits zu den objektiven Bedingungen, sind aber andererseits selbst Bestandteil des subjektiven Faktors. Eine ausführliche Bestimmung des Partizipationspotentials bei Stadtplanung findet sich bei Bau, H. u.a., Stadtplanung, Sanierung und Bürgerbeteiligung am Beispiel Berlin-Kreuzberg

IWOS-Bericht 1, Berlin 1975, S. 29 ff. Ferner bei Tiemann, F., Das Verhältnis von Methode und Inhalt am Beispiel einer Partizipationsstudie, S. 76-101, Dissertation FU Berlin 1976.

- 16) Vgl. dazu die Ausführungen von F. Tiemann, "Mehrebenenanalyse in der Partizipationsforschung", Erfahrungen aus dem Kreuzberg-Projekt, Referat auf dem 18. Deutschen Soziologentag 1976, Bielefeld, abgedruckt im vorliegenden Band. Zur Datenerhebung sind nähere Ausführungen zu finden im 2. Zwischenbericht des Kreuzberg-Projekts, Berlin 1976, S. 1-9. Im selben Bericht werden ebenfalls näher erläutert: Die soziale Regionalisierung, S. 34-54 und die Stichprobenziehung, S. 12-17.
- 17) Vgl. Jung, K.C., Worbs, D., "Was halten die Bürger von Stadtplanung, Sanierung und ihrer Beteiligung daran?", in ARCH+, Nr. 31, S. 7, Berlin 1976
- 18) Offe, C., Bürgerinitiativen als Form politischer Opposition, in: Neue Kritik, 12/1972
- 19) Vgl. dazu: Trommer, T., Tiemann, F., Witten, E., Die Gewerkschaften als demokratisches Potential am Beispiel einer Bevölkerungsbefragung zur Stadtsanierung in Berlin-Kreuzberg, in: WSI-Mitteilungen 1976, Heft 11, S. 14
- 20) Eine ausführliche Darstellung der Konzeption der Wirtschafts- und Sozialräte findet sich in: Gewerkschaftliche Monatshefte 9/1971, Köln, S. 14.
- 21) Zur Bedeutung der Wirtschafts- und Sozialräte für die Partizipation der Bevölkerung bei Stadtplanung vgl. Trommer, T., Die Gewerkschaften als demokratisches Potential bei der Stadtsanierung in Berlin-Kreuzberg, Diplomarbeit FU Berlin 1975, S. 72 ff.; Trommer, T., Tiemann, F., Witten, E., Die Gewerkschaften als demokratisches Potential ..., a.a.O., S. 9 f.; Heribert Kohl, Gewerkschaftliche Darstellungen und Folgerungen zur Regionalpolitik, WSI-Mitteilungen 5/1975, S. 231 ff.
- 22) Dazu siehe auch: Trommer, T., Die Grenzen von Bürgerinitiativen als gesellschaftspolitischer Ansatz für Wirtschafts- und Sozialräte, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 5/1976, S. 288-294.
- 23) Ausführliche Erläuterungen und Zahlenmaterial in: Pressemappe des Kreuzberg-Projekts, S. 19, Berlin 1976; Trommer, T., Tiemann, F., Witten, E., Die Gewerkschaften als demokratisches Potential, a.a.O., S. 5

Literatur

Bau, H. u.a.: Stadtplanung, Sanierung und Bürgerbeteiligung am Beispiel Berlin-Kreuzberg, IWOS-Bericht 1, Berlin 1975

Gewerkschaftliche Monatshefte 9/1971

Industrie- und Handelskammer Berlin: Jahresbericht der IHK Berlin 1962 - 1967

Jung, K.C. und Worbs, D.: Was halten die Bürger von Stadtplanung, Sanierung und ihrer Beteiligung daran? in: ARCH+, Nr. 31

Kohl, Heribert: Gewerkschaftliche Darstellungen und Forderungen zur Regionalpolitik, WSI-Mitteilungen 5/1975

Lauritzen, L.: Planung und Planungskontrolle in der Demokratie, in: Ders. (Hrsg.): Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972

Offe, C.: Bürgerinitiativen als Form politischer Opposition, in: Neue Kritik, 12/1972

Pressemappe des Kreuzberg-Projekts, Berlin 1976

Tiemann, F. und Streitberg, B.: Mehrebenenanalyse in der Partizipationsforschung. Erfahrungen aus dem "Kreuzberg-Projekt". Referat auf dem 18. Deutschen Soziologentag 1976 in Bielefeld, abgedruckt im vorliegenden Band.

Tiemann, F.: Das Verhältnis von Methode und Inhalt am Beispiel einer Partizipationsstudie, Dissertation FU Berlin 1976

Trommer, T.: Die Gewerkschaften als demokratisches Potential bei der Stadtsanierung in Berlin-Kreuzberg, Diplomarbeit FU Berlin 1975

Trommer, T.: Die Grenzen von Bürgerinitiativen als gesellschaftspolitischer Ansatz für Wirtschafts- und Sozialräte, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 5/1976

Vogel, H.J.: Rettet unsere Städte jetzt, in: Neue Schriften des Deutschen Städtetags, Heft 28, Köln 1971

Zweiter Zwischenbericht des Kreuzberg-Projekts, Berlin 1976